REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

DA INVISIBILIDADE À INTERLOCUÇÃO CONSTITUCIONAL: APOROFOBIA, DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO NA ADPF Nº 976

FROM INVISIBILITY TO CONSTITUTIONAL INTERLOCUTION: APOROPHOBIA, HUMAN RIGHTS AND PARTICIPATION IN ADPF NO. 976

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 10/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794128771

Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira Mourad[1]

Nadini da Silva[2]

Solange Todero Von Onçay[3]

RESUMO

Este artigo analisa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal em defesa dos direitos da população em situação de rua. O objetivo é compreender como as condições de vida desse grupo foram transformadas em problema público constitucional e examinar o significado da audiência pública realizada nos dias 21 e 22 de novembro de 2022. A pesquisa é qualitativa, exploratória e desenvolvida mediante investigação bibliográfica e documental-jurídica, com análise da petição inicial, das decisões judiciais, das transcrições da audiência pública, de documentos institucionais e da literatura sobre aporofobia, reconhecimento, invisibilidade social, ativismo judicial e diálogos constitucionais. O artigo sustenta que a ADPF nº 976 não apenas ampliou a visibilidade jurídica de violações relacionadas à moradia, à alimentação, à água, ao saneamento, à saúde, ao trabalho, à renda, à assistência social e à segurança, mas também abriu espaço para a participação direta de pessoas com trajetória de rua na construção da narrativa sobre o problema. A análise demonstra que a atuação do STF assumiu caráter ativo ao determinar medidas nacionais, exigir plano de ação e monitoramento e limitar práticas como remoções compulsórias, recolhimento de pertences e arquitetura hostil. Conclui-se, contudo, que a realização da audiência não garante, por si só, diálogo constitucional efetivo. A escuta somente produzirá reconhecimento e transformação quando influenciar a formulação, a implementação e o monitoramento das políticas públicas destinadas à população em situação de rua.

Palavras-chave: ADPF nº 976; população em situação de rua; direitos humanos; aporofobia; reconhecimento; ativismo judicial; diálogos constitucionais.

ABSTRACT

This article analyzes Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental No. 976, filed before the Brazilian Federal Supreme Court to protect the rights of people experiencing homelessness. It examines how the living conditions of this group were transformed into a constitutional public issue and investigates the significance of the public hearing held on November 21 and 22, 2022. The research adopts a qualitative and exploratory approach based on bibliographical and legal-documentary analysis, including the initial petition, judicial decisions, public-hearing transcripts, institutional documents, and scholarly literature on aporophobia, recognition, social invisibility, judicial activism, and constitutional dialogue. The article argues that ADPF No. 976 not only increased the legal visibility of violations concerning housing, food, water, sanitation, health, employment, income, social assistance, and security, but also created an institutional space for people with lived experience of homelessness to participate directly in the construction of the public narrative surrounding the issue. The analysis shows that the Supreme Court adopted an active approach by imposing nationwide measures, requiring an action and monitoring plan, and restricting practices such as forced removals, the confiscation of personal belongings, and hostile architecture. It concludes, however, that holding a public hearing does not by itself guarantee an effective constitutional dialogue. Hearing can produce recognition and social transformation only when the claims and experiences presented influence the design, implementation, and monitoring of public policies for people experiencing homelessness.

Keywords: ADPF No. 976; people experiencing homelessness; human rights; aporophobia; recognition; judicial activism; constitutional dialogue.

1. INTRODUÇÃO

A população em situação de rua ocupa uma posição paradoxal na sociedade brasileira. Embora esteja presente nos centros urbanos, nas praças, nas calçadas, nos viadutos, nas marquises e nos equipamentos públicos, permanece frequentemente afastada do olhar político e institucional. Sua presença é muitas vezes percebida como incômoda, perigosa ou indesejada, enquanto suas necessidades são tratadas como problemas de ordem urbana, segurança ou assistência social, e não como questões relacionadas à cidadania e aos direitos humanos. Essa condição de visibilidade física e invisibilidade social expressa uma das dimensões mais graves da desigualdade brasileira.

A situação de rua não se reduz à ausência de moradia, envolvendo a privação articulada de direitos fundamentais, como alimentação em quantidade e qualidade adequadas, acesso à água potável, saneamento básico, higiene, saúde, trabalho, renda, educação, assistência social, segurança, documentação e proteção contra violências institucionais. A inexistência de um lugar seguro para dormir, guardar pertences, tomar banho, utilizar um banheiro ou realizar uma refeição adequada interfere no exercício de todos os demais direitos. A privação material é acompanhada, muitas vezes, por práticas de remoção, recolhimento de pertences, arquitetura hostil, abordagens violentas e restrições à permanência nos espaços públicos.

É nesse contexto que se insere a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976, ajuizada em 2022 pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), sob relatoria do

Ministro Alexandre de Moraes. A ação levou ao Supremo Tribunal Federal a discussão sobre as condições de vida da população em situação de rua e sobre as omissões dos poderes públicos na implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009. Em 21 e 22 de novembro de 2022, foi realizada audiência pública no STF, com a participação de órgãos públicos, universidades, entidades da sociedade civil, movimentos sociais e pessoas com trajetória de rua (Rui, 2025).

A audiência pública constituiu um acontecimento institucional e simbólico de grande importância, uma vez que pessoas que frequentemente não são escutadas pelas instituições e que, no cotidiano urbano, são afastadas dos espaços de convivência puderam falar diretamente no interior do Supremo Tribunal Federal. Suas manifestações trataram de moradia, alimentação, água, higiene, saneamento, saúde, trabalho, renda, documentação, violência, arquitetura hostil, remoções, crianças e adolescentes, mulheres, pessoas negras e pessoas LGBTQIA+. A audiência também expôs a insuficiência dos dados disponíveis sobre a população em situação de rua e mostrou que a ausência de informação contribui para a própria invisibilidade administrativa do grupo.

A ação produziu, posteriormente, uma resposta cautelar de alcance nacional. Em julho de 2023, o Ministro Alexandre de Moraes determinou a adoção de providências pelos entes federativos, decisão referendada pelo Plenário em agosto do mesmo ano. Entre as medidas determinadas, encontram-se a observância das diretrizes do Decreto nº 7.053/2009, a elaboração de plano de ação e monitoramento, a produção de diagnóstico atualizado, a criação de instrumentos permanentes de identificação da população em

situação de rua, a proteção de seus bens e pertences, a proibição de remoções e transportes compulsórios e a vedação do emprego de arquitetura hostil. O Supremo também determinou a participação de instituições como o CIAMP-Rua, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, a Defensoria Pública da União e o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (BRASIL, 2023a).

Este artigo não pretende desenvolver uma análise sistemática do Estado de Coisas Inconstitucional, embora essa categoria apareça na petição inicial e em documentos relacionados ao processo. O objetivo é compreender como a ADPF nº 976 contribuiu para transformar a população em situação de rua em um problema público constitucionalmente reconhecido e como a audiência pública produziu uma forma específica de abertura da jurisdição constitucional à participação de pessoas diretamente afetadas. O interesse central está na relação entre violação de direitos humanos, aporofobia, invisibilidade social, reconhecimento institucional, ativismo judicial e diálogos constitucionais.

A pesquisa parte da seguinte questão: em que medida a ADPF nº 976 transformou as condições de vida da população em situação de rua em um problema público constitucional e produziu formas de participação capazes de influenciar a definição das violações, as prioridades da resposta estatal e o acompanhamento das medidas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal?

A premissa desenvolvida é que a ADPF nº 976 produziu uma resposta judicial ativa, ao reconhecer a gravidade das violações, determinar a formulação de um plano nacional, estabelecer deveres para diferentes entes federativos e limitar práticas administrativas incompatíveis com a dignidade humana. Sua especificidade,

contudo, não está apenas na intensidade da intervenção judicial, residindo, também, na abertura do processo constitucional à presença e à fala direta da população afetada. A audiência pública permitiu que pessoas em situação de rua deixassem de aparecer apenas como objeto de relatórios, políticas assistenciais ou medidas de controle e passassem a atuar como sujeitos de interlocução política.

Ao mesmo tempo, a realização da audiência não autoriza concluir, por si só, que tenha havido diálogo constitucional efetivo, se faz necessário investigar se a escuta produziu reconhecimento, influência e participação continuada.

A abordagem adotada é qualitativa, exploratória e baseada em pesquisa bibliográfica e documental-jurídica. O *corpus* documental é formado pela petição inicial da ADPF nº 976, pela decisão de convocação da audiência pública, pelas transcrições das sessões realizadas em novembro de 2022, pela decisão cautelar, pelo acórdão de referendo da medida cautelar e por decisões posteriores relacionadas à implementação e ao cumprimento das determinações judiciais. Também são examinadas notícias institucionais do Supremo Tribunal Federal, documentos normativos, manifestações de órgãos públicos, documentos de entidades participantes e registros relativos à atuação de *amici curiae*. A bibliografia inclui estudos sobre população em situação de rua, direitos humanos, aporofobia, reconhecimento, invisibilidade, participação social, ativismo judicial e diálogos constitucionais.

A análise será orientada por quatro categorias articuladas. A primeira é a construção do problema público, utilizada para compreender como a situação de rua deixou de ser apresentada como questão

individual ou problema de ordem urbana e passou a ser formulada como violação de direitos humanos; A segunda é a privação material de direitos, com atenção especial à alimentação, à água, ao saneamento básico, à higiene, à saúde, à moradia, ao trabalho e à renda; A terceira é a invisibilidade social e institucional, que permite examinar a relação entre aporofobia, arquitetura hostil, remoções, ausência de dados e negação do direito à cidade; A quarta é a escuta institucional, compreendida não apenas como oportunidade formal de manifestação, mas como possibilidade de reconhecimento, influência e participação na formulação, na implementação e no monitoramento das políticas públicas.

O ativismo judicial será analisado a partir da contribuição de Luís Roberto Barroso, especialmente para compreender a atuação do Supremo diante de omissões prolongadas e da insuficiência das respostas políticas ordinárias em matéria de direitos fundamentais. A teoria dos diálogos constitucionais de Christine Bateup (2006) será mobilizada para investigar se a audiência pública ampliou o processo constitucional para além da relação entre STF, Executivo e Legislativo, incorporando movimentos sociais, pessoas afetadas, defensorias, universidades e organizações da sociedade civil.

Os achados preliminares indicam que a ADPF nº 976 possui uma peculiaridade que a diferencia de muitos processos constitucionais sobre políticas públicas. A ação não apenas levou ao STF uma população submetida a múltiplas formas de privação, mas também abriu um espaço para que essa população participasse da construção pública da narrativa sobre si mesma. As falas da audiência revelaram que a urgência não diz respeito somente à moradia, envolvendo, também, a necessidade de comer adequadamente, beber água, tomar banho, utilizar um banheiro,

guardar pertences, preservar vínculos, acessar serviços e não ser removida violentamente dos espaços urbanos.

O artigo está organizado em três seções, além da Introdução e das Considerações Finais. A primeira examina a passagem da invisibilidade social à construção da população em situação de rua como problema público. A segunda analisa o ativismo judicial do STF e a teoria dos diálogos constitucionais. A terceira examina as manifestações da audiência pública, a participação dos sujeitos afetados e os efeitos concretos da ADPF nº 976.

2. DA INVISIBILIDADE SOCIAL À CONSTRUÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO PROBLEMA PÚBLICO

A população em situação de rua ocupa uma posição paradoxal no espaço urbano. Sua presença é visível nas praças, nas calçadas, nas marquises, nos viadutos e nos equipamentos públicos, mas suas necessidades permanecem frequentemente invisibilizadas pelas instituições e pela sociedade. Trata-se de uma visibilidade que não produz, necessariamente, reconhecimento. Em muitos contextos, a presença dessas pessoas é interpretada como incômoda, perigosa ou incompatível com a imagem desejada da cidade, de modo que o problema deixa de ser a violação de direitos experimentada por esse grupo e passa a ser a sua própria presença no espaço público.

A situação de rua, portanto, não pode ser compreendida apenas como ausência de moradia. Ela expressa uma forma complexa de privação social, que pode envolver, simultaneamente, dificuldades de acesso à alimentação, à água potável, ao saneamento básico, à higiene, à saúde, à educação, ao trabalho, à renda, à documentação, à assistência social e à segurança. A ausência de um espaço

protegido para dormir, guardar pertences, preparar ou receber alimentos, tomar banho e utilizar um banheiro compromete a fruição de outros direitos fundamentais. A moradia é elemento central, mas não esgota a experiência da rua nem a extensão das obrigações estatais.

A gravidade dessa condição está na articulação entre privação material e recusa social. A pessoa em situação de rua não apenas carece de determinados bens e serviços; ela também pode ser tratada como alguém cuja presença deve ser afastada, controlada ou ocultada. É nesse ponto que a categoria de aporofobia, formulada por Adela Cortina, oferece uma chave interpretativa relevante. O conceito permite distinguir a rejeição dirigida aos empobrecidos de outras formas de preconceito. Não se trata apenas da hostilidade contra aquele que é considerado diferente, mas da aversão àquele que é percebido como desprovido de recursos, de poder e de capacidade de retribuição nas relações sociais (Cortina, 2020).

A contribuição de Cortina ajuda a compreender por que determinadas práticas urbanas atingem especialmente a população em situação de rua. A instalação de obstáculos em bancos e calçadas, a retirada de pertences, a expulsão de determinados locais, a restrição ao uso de banheiros e a abordagem baseada na suspeita não são práticas neutras. Ainda que sejam apresentadas como ações de organização ou zeladoria urbana, podem produzir uma mensagem social: determinados corpos não são desejados em determinados lugares. O empobrecimento deixa de ser enfrentado como questão de justiça social e passa a ser administrado como problema de circulação, segurança ou aparência urbana.

Essa dinâmica também permite aproximar a discussão da teoria do reconhecimento de Axel Honneth. Para o autor, a formação da identidade e a possibilidade de participação social dependem de relações nas quais os sujeitos sejam reconhecidos como pessoas dotadas de direitos, dignidade e valor social. A *negação do reconhecimento* pode manifestar-se pela indiferença, pela invisibilização, pela recusa de direitos e pela ausência de consideração pública (Honneth, 2003). A pessoa pode estar diante dos outros e, ainda assim, não ser tratada como alguém cuja existência, palavra e experiência possuem relevância.

Essa dimensão é especialmente importante para a análise da população em situação de rua. A invisibilidade não significa que essas pessoas literalmente não sejam vistas, pois, muitas vezes, elas são vistas justamente para serem evitadas, removidas ou controladas. O que se nega é a sua condição de sujeitos capazes de falar, formular demandas e participar da definição das políticas que lhes dizem respeito. A invisibilidade possui, nesse sentido, uma dimensão política: o grupo aparece como objeto de intervenção, mas não como sujeito de deliberação.

A ADPF nº 976 permite observar o processo pelo qual essa condição começa a ser deslocada. A ação foi ajuizada em 2022 pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, tendo como objeto as condições de vida da população em situação de rua e as omissões dos poderes públicos na implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Na decisão cautelar, o Supremo Tribunal Federal registrou que a situação envolvia violações relacionadas ao direito à saúde, à vida, à igualdade, à dignidade da pessoa humana, à moradia e ao objetivo constitucional de

construção de uma sociedade justa e solidária (BRASIL, 2023a, p. 2-3).

A formulação judicial é relevante porque desloca a situação de rua do campo exclusivo da assistência social ou da segurança urbana. O problema passa a ser compreendido como questão constitucional e como violação de direitos fundamentais. Essa mudança não elimina a dimensão social anterior do problema, nem significa que o STF tenha criado a agenda. Indica, antes, que demandas produzidas em outros espaços, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, universidades, defensorias e redes de atendimento, alcançaram o espaço da jurisdição constitucional.

A trajetória reconstruída no artigo de Taniele Rui é fundamental para compreender esse deslocamento. A autora mostra que a chegada da população em situação de rua ao Supremo está relacionada a uma história anterior de mobilização e luta por direitos. O massacre ocorrido na região da Praça da Sé, em São Paulo, em agosto de 2004, tornou-se um marco de denúncia da violência contra pessoas que dormiam nas ruas e contribuiu para o fortalecimento do Movimento Nacional da População de Rua. O movimento passou a participar da produção de pesquisas, da formulação de políticas públicas e da construção de uma articulação nacional em torno dos direitos da população em situação de rua (Rui, 2025).

Essa reconstrução histórica impede que a ADPF seja interpretada como resultado exclusivo da iniciativa do Tribunal ou dos partidos requerentes. A ação se insere em uma trajetória de politização na qual pessoas historicamente tratadas como destinatárias passivas da assistência passaram a se organizar e a reivindicar participação na definição das políticas públicas. O Movimento Nacional da

População de Rua teve papel relevante nesse processo, inclusive na construção da Política Nacional instituída pelo Decreto nº 7.053/2009.

A transformação de uma situação social em problema público não ocorre automaticamente. A empobrecimento, a fome, a falta de moradia, a ausência de saneamento e a violência urbana existem antes de serem reconhecidas pelo Estado. Para que se convertam em problema público, é necessário que sejam nomeadas, denunciadas, quantificadas, disputadas e levadas a arenas institucionais. Nesse processo, diferentes atores procuram definir o que está acontecendo, quais direitos estão sendo violados, quem é responsável e quais respostas devem ser adotadas.

A atuação dos movimentos sociais é decisiva porque modifica a forma como o problema é apresentado. A população em situação de rua deixa de ser descrita apenas como grupo vulnerável, destinatário de atendimento ou objeto de controle urbano e passa a formular reivindicações sobre moradia, alimentação, trabalho, renda, saúde, documentação, proteção contra a violência, direito à cidade e participação política. A produção do problema público envolve, assim, uma disputa pela linguagem: trata-se de saber se a situação de rua será compreendida como fracasso individual, desordem urbana, emergência assistencial ou violação estrutural de direitos humanos.

A questão dos dados ocupa posição central nessa disputa. Rui (2025) destaca que, no momento da audiência pública, o Brasil não dispunha de dados oficiais nem de metodologia padronizada para contabilizar a população em situação de rua. A ausência de dados não deve ser compreendida como deficiência meramente técnica,

uma vez que não contar uma população significa também dificultar sua presença no planejamento estatal. Sem dados, torna-se mais difícil dimensionar a demanda, definir orçamento, organizar serviços, estabelecer metas e avaliar resultados.

Essa relação entre dados e reconhecimento também aparece na decisão do STF. Ao determinar a elaboração de diagnóstico atualizado e a criação de instrumentos permanentes de diagnóstico, a Corte reconheceu que a produção de dados é parte da própria proteção de direitos. O diagnóstico deve identificar perfil, procedência e necessidades da população em situação de rua, servindo de base para a construção de políticas públicas (BRASIL, 2023a, p. 44).

Entretanto, reconhecer a existência numérica do grupo não é suficiente visto que a população em situação de rua não pode ser reduzida a uma estatística. A contagem é necessária para a formulação de políticas, mas não substitui a escuta das experiências concretas. Os dados indicam quantas pessoas podem estar submetidas a determinada situação; não revelam, sozinhos, como se experimenta a fome, a sede, a ausência de banheiro, o medo da violência, a perda de pertences ou a impossibilidade de guardar documentos.

Por isso, a audiência pública realizada em 21 e 22 de novembro de 2022 possui importância que ultrapassa a reunião de informações técnicas. Segundo Rui (2025), participaram do evento 63 entidades e expositores, incluindo representantes dos poderes públicos, universidades, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e pessoas com trajetórias de rua. A audiência deve ser compreendida

como parte do processo pelo qual a população em situação de rua se constituiu como agente de interlocução política.

A autora observa que a trajetória de mobilização permitiu que esse segmento avançasse na produção de demandas dirigidas aos governos e buscasse retirar a população em situação de rua da "invisibilidade jurídica e civil" (Rui, 2025). Essa formulação articula as duas dimensões trabalhadas nesta seção. A invisibilidade não é apenas social, mas também jurídica e civil, porque afeta a possibilidade de acesso a direitos, serviços, documentos, políticas e espaços institucionais de participação.

A ADPF nº 976 representa uma mudança na posição institucional da população em situação de rua. Ela não aparece apenas como objeto da decisão ou como grupo descrito por especialistas. Por meio da audiência pública, pessoas com trajetória de rua foram autorizadas a falar no interior do Supremo sobre suas necessidades, experiências e reivindicações, de modo que essa presença não elimina as desigualdades entre os participantes nem garante, por si só, que a escuta tenha produzido influência, mas altera a cena institucional na qual o problema é definido.

3. ATIVISMO JUDICIAL, DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS E RESPOSTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A ADPF nº 976 oferece um campo relevante para examinar a atuação do Supremo Tribunal Federal diante de violações de direitos humanos que envolvem omissões prolongadas, políticas públicas insuficientes e a presença de um grupo social historicamente invisibilizado. A atuação do Tribunal não se limitou à resolução de uma controvérsia jurídica entre partes. A decisão cautelar

determinou medidas de alcance nacional, estabeleceu obrigações para diferentes níveis federativos, impôs a formulação de plano de ação e monitoramento e fixou limites para práticas administrativas que atingiam diretamente a população em situação de rua.

Essa forma de atuação permite discutir o ativismo judicial sem reduzir o conceito a uma avaliação genérica sobre a suposta interferência do Judiciário na política. É necessário observar o conteúdo concreto da intervenção, as razões que a motivaram, as instituições alcançadas, os grupos beneficiados e os mecanismos previstos para a implementação. Também é preciso investigar se a atuação judicial produziu abertura para a participação dos sujeitos afetados ou se apenas deslocou para o Supremo decisões que deveriam ser construídas em outras arenas democráticas.

Luís Roberto Barroso (2009) distingue a judicialização, compreendida como consequência da estrutura constitucional e da possibilidade de levar ao Judiciário questões de amplo alcance político e social, do ativismo judicial, que corresponde a uma postura interpretativa mais proativa. Para o autor:

> *A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. (Barroso, 2009, p. 6).*

A definição é útil para a análise da ADPF nº 976 porque o Supremo não apenas interpretou direitos já reconhecidos, uma vez que a Corte impôs condutas ao Poder Público, determinou a elaboração de plano nacional, exigiu a produção de dados e estabeleceu

obrigações dirigidas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A decisão cautelar reconheceu que a tutela provisória possuía dimensão estrutural e poderia produzir uma reestruturação institucional diante da gravidade das violações identificadas (BRASIL, 2023a, p. 13).

O caso aproxima-se, portanto, da modalidade de *ativismo* descrita por Barroso como imposição de condutas ou abstenções ao Poder Público, especialmente no campo das políticas públicas. A decisão determinou a observância imediata das diretrizes do Decreto nº 7.053/2009, a elaboração de plano de ação e monitoramento, a produção de diagnóstico atualizado, a criação de instrumentos permanentes de identificação da população em situação de rua e medidas voltadas à proteção de seus bens e pertences.

O Tribunal também proibiu o recolhimento forçado de bens, a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua e o emprego de arquitetura hostil. Essas determinações delimitam o espaço de decisão dos agentes públicos e estabelecem que determinadas práticas, ainda que apresentadas como ações de zeladoria urbana, não podem ser utilizadas de modo incompatível com a dignidade humana e com os direitos fundamentais.

A decisão opera em duas direções. De um lado, impõe deveres positivos, como formular o plano, produzir diagnósticos, articular políticas e garantir proteção nos abrigos. De outro, estabelece deveres negativos, ao proibir a remoção compulsória, o recolhimento forçado de pertences e a arquitetura hostil. Essa combinação revela que a proteção da população em situação de rua depende tanto da oferta de serviços e políticas quanto da contenção de práticas estatais que agravam sua vulnerabilidade.

O ativismo judicial da ADPF nº 976 não pode, contudo, ser compreendido apenas como resultado da vontade do Tribunal. A decisão foi proferida em contexto de omissões prolongadas e de baixa implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Na decisão cautelar, o Ministro Alexandre de Moraes registrou que, mais de uma década após a edição do Decreto nº 7.053/2009, a política ainda contava com a adesão de apenas cinco estados e quinze municípios (BRASIL, 2023a, p. 15). A ausência de adesão da maioria dos entes federativos demonstrava que a existência formal da política não havia sido suficiente para assegurar sua implementação nacional.

Na circunstância em que uma política nacional já foi instituída, seus objetivos e diretrizes estão previstos em norma federal e, apesar disso, a maioria dos entes federativos não a implementa adequadamente, a intervenção judicial pode ser compreendida como resposta à distância entre a existência formal de direitos e sua efetivação material. A decisão reproduziu a ideia de que, em situações de graves violações, nem sempre está em discussão a existência ou o conteúdo do direito, sendo que, muitas vezes, o problema está na ausência de mecanismos capazes de concretizar direitos já reconhecidos:

> *Nesses casos, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos. (BRASIL, 2023a, p. 39-40).*

A passagem apresenta uma justificativa para a intervenção judicial fundada não na criação originária de direitos, mas na necessidade de assegurar direitos previstos no ordenamento. No caso da população em situação de rua, estavam em jogo direitos relacionados à dignidade, à saúde, à moradia, à vida, à igualdade, à alimentação, à assistência e à proteção contra a violência. O Tribunal não criou a obrigação de proteger esses direitos; determinou providências para que obrigações constitucionais e legais já existentes fossem efetivamente observadas.

Essa fundamentação aproxima a ADPF nº 976 da concepção de Barroso segundo a qual o ativismo tende a surgir em situações de retração ou insuficiência dos espaços políticos ordinários. O autor observa que o ativismo costuma aparecer quando há "certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva" (Barroso, 2009, p. 6). A população em situação de rua já possuía demandas organizadas, movimentos sociais, experiências de participação na formulação da Política Nacional e agenda relacionada à moradia, à saúde, à assistência, ao trabalho, à renda, à alimentação, à água, à higiene e ao saneamento.

O ativismo do STF aparece, assim, como forma de deslocamento da agenda: uma demanda social construída por movimentos e organizações alcança a jurisdição constitucional e passa a ser acompanhada por decisões de alcance nacional, uma vez que esse deslocamento pode ampliar a proteção de direitos, mas também produz riscos. Como Barroso reconhece, a atuação judicial deve considerar os problemas de legitimidade democrática, politização da Justiça e capacidade institucional do Judiciário. Em suas palavras:

> *O Judiciário quase sempre pode, mas nem sempre deve interferir. Ter uma avaliação criteriosa da própria capacidade institucional e optar por não exercer o poder, em autolimitação espontânea, antes eleva do que diminui. (Barroso, 2009, p. 17).*

Essa advertência é importante para não transformar a decisão em celebração automática da intervenção judicial. O Tribunal pode reconhecer violações e determinar medidas urgentes, mas não possui, sozinho, conhecimento suficiente para desenhar todos os componentes de uma política pública complexa, já que a formulação de respostas para a população em situação de rua exige conhecimento territorial, capacidade administrativa, orçamento, serviços permanentes e participação das pessoas diretamente afetadas.

É nesse ponto que a teoria dos diálogos constitucionais de Christine Bateup (2006) oferece uma segunda chave de análise. A autora critica a ideia de que o Judiciário possua monopólio sobre a interpretação constitucional. Segundo Bateup, as decisões constitucionais devem ser compreendidas como resultado de uma elaboração compartilhada entre o Judiciário e outros atores constitucionais: “As teorias dialógicas enfatizam que o Judiciário não possui, empiricamente, nem deveria possuir, normativamente, o monopólio da interpretação constitucional” (Bateup, 2006, p. 1109, tradução nossa).

A contribuição de Bateup permite deslocar a análise do ativismo, uma vez que a pergunta deixa de ser apenas se o Supremo interferiu intensamente na formulação de políticas públicas e passa a ser: com quem o Tribunal dialogou, que argumentos recebeu, como os

incorporou e quais instituições foram chamadas a participar da execução da resposta?

Na ADPF nº 976, a audiência pública de novembro de 2022 constitui elemento central para essa investigação. O Tribunal ouviu representantes de órgãos públicos, universidades, entidades da sociedade civil, movimentos sociais e pessoas com trajetória de rua, de tal forma que a audiência permitiu apresentar problemas que dificilmente seriam apreendidos apenas pela leitura abstrata das normas: falta de água, inexistência de banheiros, dificuldade de acesso a alimentos, recolhimento de pertences, violência das abordagens, ausência de dados, arquitetura hostil, situação de crianças e adolescentes e perda da convivência familiar.

A audiência ampliou o conjunto de atores presentes no processo constitucional. O diálogo não ocorreu apenas entre STF e poderes Executivo e Legislativo, envolvendo movimentos sociais, pessoas diretamente afetadas, defensorias, universidades, entidades de direitos humanos e órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas. Essa pluralidade é relevante porque o problema da população em situação de rua não pode ser adequadamente compreendido por uma única perspectiva institucional.

A decisão cautelar incorporou parte dessa arquitetura participativa ao determinar que o plano de ação e monitoramento fosse elaborado com a participação do CIAMP-Rua, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Defensoria Pública da União e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. O comando é significativo porque a participação não foi apresentada apenas como etapa preparatória da decisão judicial, tendo sido foi incluída no desenho da implementação da política.

Entretanto, a existência de audiência pública e a previsão formal de participação não são suficientes para caracterizar um diálogo constitucional efetivo. Bateup adverte que as teorias dialógicas precisam estar relacionadas ao funcionamento concreto das instituições. Como afirma a autora: “Um problema adicional de todas essas teorias, quando apresentadas como visões normativas do diálogo, é que elas não estão suficientemente conectadas ao modo como a revisão judicial opera na prática. Ainda que apresentem prescrições atraentes sobre o papel que os juízes deveriam desempenhar na revisão judicial em circunstâncias ideais, essas prescrições terão pouco valor se dificilmente puderem ser realizadas à luz da dinâmica efetiva do sistema constitucional no qual os juízes atuam” (Bateup, 2006, p. 1135, tradução nossa).

A população em situação de rua pode ser ouvida em uma audiência e, ainda assim, permanecer afastada das etapas posteriores de formulação, execução e avaliação das políticas. A escuta pode funcionar como reconhecimento inicial, mas também pode ser limitada à produção de informações para o Tribunal, já que a fala do grupo afetado pode ser acolhida como *testemunho* de sofrimento sem ser reconhecida como argumento capaz de influenciar prioridades, orçamento, desenho institucional e mecanismos de monitoramento.

Por isso, o diálogo constitucional deve ser avaliado empiricamente, sendo necessário verificar se as principais reivindicações apresentadas na audiência foram incorporadas às determinações judiciais; se a moradia foi tratada como prioridade; se as questões relativas à alimentação, à água, ao saneamento e à higiene foram convertidas em deveres concretos; se a produção de dados resultou em instrumentos permanentes; se as denúncias sobre arquitetura

hostil e remoções influenciaram os limites impostos às ações de zeladoria; e se as pessoas com trajetória de rua participaram efetivamente da construção do plano nacional.

A teoria de Bateup também permite perceber que o diálogo constitucional não elimina as assimetrias de poder entre os participantes. O Supremo continua sendo a instituição que controla o processo, define os parâmetros da audiência, interpreta os argumentos e produz a decisão vinculante; os órgãos do Executivo continuam possuindo recursos administrativos e orçamentários que condicionam a implementação, e os coletivos e movimentos sociais, embora possam produzir conhecimento e pressão política, não dispõem necessariamente dos mesmos meios institucionais.

A ADPF nº 976 apresenta, portanto, uma configuração ambivalente, pois traz elementos de ativismo judicial, pois o STF impôs obrigações, proibiu condutas, determinou a elaboração de plano e reorganizou responsabilidades federativas, ao mesmo tempo, que apresenta elementos dialógicos, pois a decisão foi antecedida por audiência pública e porque o cumprimento das determinações envolve instituições públicas, entidades da sociedade civil e o Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

Essas dimensões não devem ser tratadas como opostas. Uma decisão judicial pode ser ativa e dialógica. O ativismo não precisa significar decisão unilateral, assim como a participação não elimina a necessidade de comandos judiciais firmes diante de violações graves. A questão é saber se a intervenção judicial cria condições para uma resposta pública mais participativa ou se substitui a política por decisão concentrada no Tribunal.

No caso da ADPF nº 976, a resposta combina imposição e abertura pois o STF impôs medidas urgentes para proteger direitos e limitar práticas violadoras, mas também determinou a elaboração de plano, a produção de diagnósticos e a participação de instituições e movimentos sociais na implementação. A decisão não formulou integralmente uma política pública acabada; estabeleceu deveres, parâmetros, proibições e mecanismos de coordenação.

A existência de plano, diagnóstico, protocolo ou decisão administrativa não prova, por si só, a efetividade da política, sendo necessário verificar se os comandos foram cumpridos formalmente e se produziram cumprimento material. A primeira dimensão diz respeito à criação de documentos, estruturas, protocolos e mecanismos administrativos, já a segunda envolve mudanças concretas nas condições de vida da população em situação de rua: acesso à alimentação adequada, água, saneamento, higiene, moradia, saúde, renda, proteção e segurança.

4. A AUDIÊNCIA PÚBLICA, A PARTICIPAÇÃO DOS SUJEITOS AFETADOS E OS EFEITOS CONCRETOS DA ADPF Nº 976

A audiência pública realizada nos dias 21 e 22 de novembro de 2022 constituiu o principal espaço de abertura participativa produzido pela ADPF nº 976. Convocada pelo Ministro Alexandre de Moraes, reuniu representantes de órgãos públicos, universidades, entidades da sociedade civil, movimentos sociais, instituições religiosas, pesquisadores e pessoas com trajetória de rua. Segundo Rui (2025), participaram 63 entidades e expositores, cada qual com tempo limitado para apresentar suas considerações.

A audiência não deve ser compreendida apenas como etapa destinada à coleta de informações técnicas, ela foi também arena de disputa sobre a definição do problema público. Diferentes participantes demonstraram que a situação de rua não poderia ser reduzida à ausência de moradia ou a uma questão de assistência social. As manifestações apresentaram o problema como experiência articulada de pobreza extrema, fome, ausência de água e saneamento, violência institucional, perda de pertences, dificuldades de acesso à saúde, inexistência de documentação, desemprego, discriminação e expulsão dos espaços urbanos.

A participação dos sujeitos afetados conferiu característica singular à audiência. A população em situação de rua não apareceu apenas como objeto de relatórios, pesquisas ou políticas públicas. Pessoas com trajetória de rua falaram sobre a própria experiência e sobre as medidas que consideravam necessárias, de modo que essa presença modificou a posição tradicionalmente ocupada por esse grupo no processo de produção das decisões públicas, ao invés de ser apenas descrito por especialistas ou representado por instituições, passou a ocupar diretamente o espaço da interlocução constitucional.

A manifestação de Darcy da Silva Costa é expressiva. Ao narrar sua trajetória, descreveu a importância da moradia como condição para reorganizar a vida: “Foi fundamental para mim quando eu senti uma segurança dentro de uma moradia, num espaço onde eu pudesse chamar de meu, porque foi nesse momento em que eu comecei a me organizar, a minha vida.” (BRASIL, 2022a, p. 65).

A fala desloca a moradia do campo de uma política setorial para o campo das condições concretas de reconstrução da autonomia, pois a mesma aparece como espaço a partir do qual a pessoa pode

reorganizar vínculos, estudar, procurar trabalho, preservar sua saúde e construir uma rotina minimamente estável.

Na mesma manifestação, Darcy Costa segue descrendo a precariedade do acolhimento e a permanência cotidiana nas ruas: “No tempo que eu vivi na situação de rua, eu passei a maior parte dos três anos que eu vivi na situação de rua, só fiquei seis meses dentro de um equipamento de acolhimento. De mais tempo, permaneci numa marquise, morando numa marquise com os meus companheiros.” (BRASIL, 2022a, p. 66).

O relato evidencia a distância entre a existência formal de equipamentos públicos e sua capacidade efetiva de assegurar proteção. A existência de abrigos ou centros de acolhimento não significa que o direito à moradia esteja garantido, nem que esses equipamentos sejam adequados às necessidades das pessoas atendidas, respeitem seus vínculos e ofereçam condições suficientes de segurança, privacidade, higiene e autonomia.

Outro aspecto relevante foi a insistência na moradia como eixo articulador das demais políticas públicas. José Vanilson Torres da Silva, ao falar em nome do Conselho Nacional de Saúde, formulou a questão nos seguintes termos: “Então é a moradia enquanto garantia de acesso a outras políticas. Como é que é ter saúde não tendo para onde voltar? Como é que é ter educação, segurança pública, esporte e lazer, trabalho e renda sem ter para onde voltar à noite?” (BRASIL, 2022a, p. 90).

A passagem mostra que a moradia não aparece apenas como um direito entre outros. Ela é apresentada como condição de acesso e continuidade de diversos serviços públicos, pois a ausência de um

lugar de referência dificulta o tratamento de saúde, o acompanhamento escolar, a busca por trabalho, o armazenamento de documentos e a preservação dos vínculos familiares.

Na mesma manifestação, José Vanilson relacionou a falta de dados à invisibilidade política: “Já não basta ter um paralelepípedo como travesseiro? Será que não basta não ter água potável, não ter a higiene pessoal? Não, mas é preciso ter dados. E é culpa da PopRua? Não, é culpa do Estado brasileiro, que não garante esses dados, Senhor Ministro.” (BRASIL, 2022a, p. 90).

A fala contém crítica material e institucional, uma vez que a falta de água e de higiene representa violação concreta, experimentada no corpo, enquanto a ausência de dados revela falha do Estado em reconhecer e dimensionar a população destinatária das políticas. Não é a população que deixa de existir porque não foi adequadamente contada; é o Estado que não produziu mecanismos suficientes para conhecê-la e protegê-la.

A audiência tornou visível a relação entre ausência de saneamento e negação de dignidade, pois o acesso à água, aos banheiros, aos chuveiros e às condições mínimas de higiene apareceu como necessidade cotidiana, mas frequentemente tratada como questão secundária. A privação de saneamento não é consequência periférica da situação de rua. Ela agrava doenças, dificulta o acesso aos serviços de saúde, aumenta a exposição à violência e produz constrangimentos permanentes.

Essa dimensão exige que a análise da ADPF nº 976 não se concentre exclusivamente na moradia, ainda que ela seja fundamental, mas a resposta pública precisa incluir alimentação adequada, água

potável, saneamento, higiene, saúde e acolhimento. Sem essas condições, a política habitacional e a assistência social permanecem incompletas. Também não é possível falar em tratamento digno quando as pessoas não dispõem de locais seguros para fazer suas necessidades, tomar banho, lavar roupas, conservar alimentos ou beber água.

As manifestações também denunciaram práticas de zeladoria urbana que, sob a aparência de organização da cidade, podem funcionar como mecanismos de expulsão e controle. A representante do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS) afirmou:

> *Violações diárias e permanentes praticadas por agentes públicos através de políticas públicas violadoras do direito à propriedade e do direito de ir e vir, denominadas de zeladoria urbana, que na prática são de higienização, tratando as pessoas em situação de rua como descartáveis, como lixo, assim como seus pertences, únicos pertences, inclusive os documentos pessoais. (BRASIL, 2022a, p. 10).*

O trecho evidencia a disputa em torno da linguagem administrativa. A expressão “zeladoria urbana” pode designar ações legítimas de limpeza, manutenção e organização dos espaços públicos, porém, quando utilizada para justificar o recolhimento dos pertences, a remoção das pessoas e a eliminação de seus espaços de permanência, pode ocultar práticas de exclusão.

A manifestação também denunciou a chamada arquitetura hostil: “Que se defina a existência dessa arquitetura hostil, como ela ocorre,

que não sejam construídos os equipamentos nesse sentido". (BRASIL, 2022a, p. 10).

A arquitetura hostil materializa a aporofobia no espaço urbano. Bancos divididos, superfícies inclinadas, pedras, grades e outros equipamentos podem ser projetados para impedir que uma pessoa permaneça, descanse ou durma em determinado lugar, de modo que a cidade passa a ser planejada não apenas para oferecer circulação e convivência, mas também para impedir a permanência de determinados corpos.

A participação institucional não se limitou às pessoas com trajetória de rua e aos movimentos sociais. Defensorias públicas, universidades, órgãos de pesquisa, instituições de direitos humanos e entidades voltadas à proteção de crianças e adolescentes apresentaram diagnósticos e propostas. A notícia oficial do STF registrou a defesa da produção de dados, da prioridade da moradia, da desburocratização do Cadastro Único, da identificação civil, da ampliação dos restaurantes comunitários, da proteção de crianças e adolescentes, da capacitação das guardas municipais e da criação de canais de denúncia (BRASIL, 2022b).

Essa pluralidade ampliou o conteúdo da questão apresentada ao Tribunal. O problema não se limitou ao atendimento emergencial, tendo sido discutidas políticas de moradia, saúde mental, alimentação, documentação, educação, trabalho, renda, proteção de crianças, direitos das mulheres, segurança e uso dos espaços urbanos, sendo explicito o caráter intersetorial da situação de rua.

É preciso distinguir os diferentes tipos de participação presentes no processo. A Rede Sustentabilidade, o PSOL e o MTST são os

requerentes da ADPF nº 976. Os estados, o Distrito Federal, a União e os municípios aparecem como sujeitos públicos alcançados pelos pedidos e pelas determinações. Os *amici curiae* são entidades formalmente admitidas no processo mediante decisão judicial. Os expositores da audiência pública, por sua vez, foram habilitados para apresentar manifestações durante as sessões. Uma pessoa ou instituição que participou da audiência não se torna automaticamente *amicus curiae.*

Essa distinção é importante porque as modalidades de participação produzem efeitos jurídicos diferentes. O *amicus curiae* apresenta manifestações processuais e pode contribuir para o julgamento dentro dos limites definidos pelo Tribunal. O expositor da audiência pública participa de sessão institucional destinada à apresentação de argumentos, experiências e informações. Os grupos afetados podem falar por meio de movimentos, entidades ou pessoas com trajetória direta de vida nas ruas, sem necessariamente ocupar a posição formal de parte ou de *amicus curiae*.

Os efeitos concretos da audiência devem ser analisados em relação às decisões posteriores. Em julho de 2023, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu parcialmente a medida cautelar, e o Plenário referendou a decisão em agosto do mesmo ano. A decisão colegiada determinou que estados, Distrito Federal e municípios observassem imediatamente as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua e manteve o prazo de 120 dias para a elaboração, pelo Governo Federal, de plano de ação e monitoramento (BRASIL, 2023b).

O plano deveria conter diagnóstico atualizado da população em situação de rua, instrumentos permanentes de diagnóstico,

mecanismos para inclusão dessa população no censo do IBGE, fiscalização dos impactos de despejos e reintegrações de posse, diretrizes para intervenção do Poder Público, formação de agentes e medidas de proteção nos abrigos. A decisão também determinou que a elaboração do plano envolvesse o CIAMP-Rua, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, a Defensoria Pública da União e o Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

A leitura das peças jurídicas permite identificar uma relação entre demandas apresentadas na audiência e comandos judiciais. A preocupação com a ausência de dados aparece na determinação de elaboração de diagnóstico; a crítica à arquitetura hostil aparece na proibição de seu emprego; as denúncias de recolhimento de pertences e remoções compulsórias aparecem nas determinações dirigidas às administrações públicas; a reivindicação por moradia e políticas articuladas aparece na exigência de plano nacional e na obrigação de observância das diretrizes da política nacional.

Essa relação não deve ser interpretada como correspondência automática ou integral, pois nem toda demanda apresentada na audiência foi convertida em comando judicial, e a decisão não resolve, por si, problemas de orçamento, gestão, adesão federativa e prestação de serviços. A audiência produziu argumentos e visibilidade; a decisão transformou parte desses elementos em obrigações jurídicas. Entre uma coisa e outra permanece espaço de disputa, no qual a administração pública, os movimentos sociais, as defensorias e as pessoas afetadas continuam desempenhando papel relevante.

A dimensão concreta da decisão também pode ser observada na determinação de proibir o recolhimento forçado de bens e

pertences, pois esses objetos não são simples materiais descartáveis. São documentos, roupas, alimentos, medicamentos, instrumentos de trabalho e objetos afetivos, de modo que a retirada desses bens pode produzir nova violação e aprofundar a impossibilidade de reconstrução da vida cotidiana.

A proibição da remoção e do transporte compulsório também representa uma limitação às práticas de gestão do espaço urbano. A administração não pode solucionar a presença da população em situação de rua simplesmente deslocando-a de um lugar para outro, uma vez que a remoção sem oferta de proteção, acolhimento, moradia e serviços não elimina a situação de rua, apenas a torna menos visível em determinada área e desloca seus efeitos para outros territórios.

A continuidade do acompanhamento processual confirma que os efeitos da ADPF não se encerraram com o referendo da cautelar. Em decisão de 25 de abril de 2025, o relator examinou alegação de descumprimento relacionada à construção de um muro na região da Cracolândia, em São Paulo. O episódio demonstra que os parâmetros fixados pelo STF passaram a ser mobilizados em conflitos concretos sobre segurança, circulação, segregação urbana e proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2025a).

A existência de decisões, planos, diagnósticos e protocolos indica cumprimento formal de determinadas obrigações. O cumprimento material exige verificar se as pessoas passaram a ter maior acesso à alimentação, à água, ao saneamento, à higiene, à moradia, à saúde, ao trabalho, à renda e à proteção contra a violência. Também é necessário verificar se diminuíram as remoções, o recolhimento de

pertences, o uso de arquitetura hostil e outras práticas que reproduzem a aporofobia no espaço urbano.

A audiência pública pode ser vista como ponto de partida, e não como conclusão do diálogo, uma vez que, para que o diálogo constitucional seja efetivo, a participação precisa continuar depois do julgamento, acompanhando a formulação do plano, a definição das prioridades, a distribuição dos recursos, a execução dos serviços e a avaliação dos resultados, de forma que a participação não pode ser limitada ao momento em que o Tribunal precisa ouvir os argumentos para decidir.

A ADPF nº 976 revela, portanto, que a abertura da jurisdição constitucional pode produzir efeitos importantes na visibilidade de grupos socialmente excluídos. Ela contribuiu para deslocar a população em situação de rua da condição de presença indesejada para a posição de sujeito de direitos e interlocutora institucional, além de resultar em comandos judiciais capazes de limitar práticas de remoção, recolhimento e arquitetura hostil e de exigir a formulação de medidas nacionais.

Entretanto, o caso também demonstra os limites da escuta institucional. A presença no Supremo não elimina a aporofobia, não garante acesso imediato à alimentação, à água, ao saneamento ou à moradia e não assegura, por si só, participação continuada nas decisões administrativas. A audiência produziu reconhecimento inicial, mas sua força democrática dependerá da capacidade de converter a escuta em influência, a influência em políticas públicas e as políticas públicas em mudanças concretas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da ADPF nº 976 permitiu compreender como as condições de vida da população em situação de rua foram transformadas de uma questão social frequentemente tratada como problema individual, assistencial ou de ordem urbana em um problema público constitucional relacionado à violação de direitos humanos. Essa transformação não ocorreu exclusivamente pela atuação do Supremo Tribunal Federal. Ela foi precedida por processos de mobilização, organização e produção de demandas conduzidos por movimentos sociais, pesquisadores, defensorias, organizações da sociedade civil e pessoas com trajetória de rua. A ação constitucional deve ser compreendida, portanto, como parte de uma trajetória mais ampla de politização e luta por reconhecimento.

A primeira contribuição do artigo foi demonstrar que a situação de rua não pode ser reduzida à ausência de moradia. Embora a moradia constitua eixo fundamental, a experiência analisada envolve a privação articulada de alimentação adequada, água potável, saneamento básico, higiene, saúde, trabalho, renda, educação, assistência social, documentação e segurança. A ausência dessas condições compromete a dignidade, agrava a vulnerabilidade e dificulta o exercício dos demais direitos, pois a população em situação de rua é frequentemente submetida, ao mesmo tempo, à privação material e à desconsideração social.

A contribuição de Adela Cortina permitiu interpretar essa desconsideração por meio da categoria da aporofobia. A aversão aos empobrecidos aparece em práticas que procuram afastar determinadas pessoas dos espaços urbanos, como remoções, recolhimento de pertences, arquitetura hostil e abordagens violentas. Essas práticas revelam formas de gestão do emprobrecimento que transformam a presença de pessoas em

situação de rua em problema de circulação, segurança, limpeza ou aparência urbana. A cidade passa a ser organizada para ocultar o empobrecimento, em vez de enfrentar as condições que a produzem e aprofundam.

A partir de Axel Honneth, foi possível compreender a invisibilidade como forma de negação de reconhecimento. A população em situação de rua é fisicamente visível, mas frequentemente não é reconhecida como sujeito de direitos, interlocutora política ou produtora de conhecimentos sobre sua própria realidade. A audiência pública da ADPF nº 976 produziu ruptura parcial com essa lógica ao permitir que pessoas com trajetória de rua falassem diretamente no espaço do Supremo Tribunal Federal.

A contribuição de Taniele Rui foi decisiva para mostrar que essa presença não constitui acontecimento isolado. A audiência integra processo anterior de organização política e construção da população em situação de rua como sujeito coletivo. A entrada desse grupo no Supremo não significa que o Tribunal tenha descoberto ou criado o problema, significando que demandas construídas socialmente alcançaram a jurisdição constitucional e passaram a disputar, em arena institucional de grande visibilidade, a definição das violações e das respostas estatais.

A segunda contribuição foi examinar a audiência pública não apenas como procedimento de coleta de informações, mas como acontecimento jurídico e sociológico. A audiência ampliou os sujeitos presentes no processo constitucional e permitiu que fossem apresentadas experiências relacionadas à moradia, à alimentação, à água, à higiene, ao saneamento, à saúde, à documentação, à

violência, à arquitetura hostil, à situação de crianças e adolescentes e às dificuldades de acesso a trabalho e renda.

A teoria dos diálogos constitucionais de Christine Bateup ajudou a examinar essa diferença. A audiência ampliou a interlocução para além da relação entre Judiciário, Executivo e Legislativo, incorporando movimentos sociais, pessoas afetadas, defensorias, universidades e organizações de direitos humanos. Contudo, o diálogo constitucional não pode ser reconhecido apenas pela existência formal de uma audiência, restando ainda necessário verificar se as manifestações influenciaram o diagnóstico, a definição das prioridades, o desenho das medidas, a formulação do plano nacional e os mecanismos de acompanhamento.

A análise de Luís Roberto Barroso permitiu compreender a dimensão ativista da atuação do Supremo. O Tribunal determinou a observância das diretrizes do Decreto nº 7.053/2009, exigiu plano de ação e monitoramento, ordenou a produção de dados e impôs medidas destinadas a proteger bens e pertences, impedir remoções e transportes compulsórios e vedar a arquitetura hostil. A intervenção judicial foi intensa e produziu efeitos sobre o espaço de decisão administrativa.

Esse ativismo, contudo, não deve ser interpretado como substituição completa da administração pública ou como formulação integral da política pelo Tribunal. A decisão estabeleceu obrigações, limites e mecanismos de coordenação, mas a execução depende de capacidade administrativa, orçamento, articulação federativa, serviços territorializados e participação social. O caso revela uma forma de intervenção judicial que combina imposição e abertura: o STF impõe parâmetros mínimos de proteção, mas remete à

administração, aos movimentos sociais e às instituições participantes a construção detalhada das respostas.

Um dos principais desafios identificados é transformar a participação episódica em participação continuada, uma vez que as pessoas em situação de rua e suas organizações precisam participar da formulação, da implementação e do monitoramento das políticas públicas. Isso exige canais permanentes de diálogo, procedimentos acessíveis, transparência, retorno sobre as contribuições apresentadas e condições materiais para que os sujeitos afetados acompanhem as decisões que lhes dizem respeito.

Outro desafio consiste em verificar se os comandos constitucinais produziram efeitos materiais. A existência de plano, diagnóstico, protocolo ou decisão administrativa demonstra, no máximo, uma dimensão de cumprimento formal. A efetividade exige examinar se houve mudanças concretas no acesso à alimentação, à água, ao saneamento, à higiene, à saúde, à moradia, à assistência, ao trabalho, à renda e à proteção contra a violência. Também é necessário verificar se diminuíram as remoções, o recolhimento de pertences, o uso de arquitetura hostil e outras práticas que reproduzem a aporofobia no espaço urbano.

A produção de dados segue como um desafio adicional. Sem informações atualizadas, confiáveis e construídas com participação social, a população em situação de rua permanece parcialmente invisível para o planejamento estatal. Destaca-se porém, que a quantificação não pode substituir a escuta. Os dados são indispensáveis para dimensionar a política, distribuir recursos e estabelecer metas, mas não revelam sozinhos a experiência da fome,

da sede, da falta de banheiro, da violência, da perda de pertences ou da impossibilidade de preservar vínculos.

A ADPF nº 976 também revela os limites de respostas fragmentadas. A situação de rua não será enfrentada por uma única política pública ou por um único órgão, pois a habitação depende de articulação com saúde, assistência social, alimentação, saneamento, trabalho, renda, educação, documentação e segurança. A resposta estatal deve ser intersetorial e federativa, mas também deve reconhecer diferenças de gênero, raça, idade, deficiência, orientação sexual, saúde mental e vínculos familiares.

A principal contribuição do caso está na articulação entre reconhecimento, participação e intervenção judicial. A ADPF nº 976 mostra que a jurisdição constitucional pode ampliar a visibilidade de grupos submetidos à aporofobia e à invisibilidade institucional, reconhecer violações naturalizadas e induzir a formulação de políticas públicas, ao mesmo tampo que evidencia que a legitimidade democrática dessa atuação depende de sua abertura aos sujeitos afetados e de sua capacidade de produzir resultados verificáveis.

A população em situação de rua chegou ao Supremo não apenas para pedir proteção. Chegou para disputar o direito de ser vista, ouvida e reconhecida como parte da comunidade política. A audiência pública abriu uma passagem importante entre a experiência das ruas e a linguagem constitucional. O desafio está em impedir que essa passagem seja episódica. A escuta precisa converter-se em reconhecimento; o reconhecimento, em participação; a participação, em influência; e a influência, em

políticas públicas capazes de assegurar condições concretas de vida digna.

Em última análise, a ADPF nº 976 permite deslocar a pergunta sobre o ativismo judicial. Não basta saber se o STF interveio mais ou menos na formulação das políticas públicas, sendo necessário perguntar como interveio, quem foi ouvido, quais conhecimentos foram reconhecidos, quais responsabilidades foram distribuídas e que transformações ocorreram na vida das pessoas protegidas. A resposta a essas perguntas será decisiva para avaliar se a abertura produzida pelo Supremo representou apenas uma mudança na linguagem institucional ou se contribuiu efetivamente para enfrentar a aporofobia, a invisibilidade e a violação de direitos que marcam a experiência da população em situação de rua.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado,** Rio de Janeiro, n. 13, p. 71-91, jan./mar. 2009. Disponível em: https://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. **Brooklyn Law Review,** Brooklyn, v. 71, n. 3, p. 1109-1180, 2006. Disponível em: https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1378&context=blr. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá**

outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 976: decisão sobre alegação de descumprimento de medida cautelar.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 25 abr. 2025a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15376182540&ext=.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 Distrito Federal:** decisão monocrática na medida cautelar. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 25 jul. 2023a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF976MC1.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Audiência pública:** população em situação de rua no Brasil — transcrições. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF976_Transcricoes.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Expositores pedem dados mais precisos e prioridade à moradia para população em situação de rua.** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 22 nov. 2022b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=497826&ori=1. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ministro Alexandre de Moraes convoca audiência pública sobre população em situação de rua.** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 5 set. 2022d. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493571&tip=UN. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pessoas em situação de rua: expositores do primeiro dia relatam violência e precariedade.** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 nov. 2022c. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=497765&ori=1. Acesso em: 9 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976.** Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 ago. 2023b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647. Acesso em: 9 out. 2026.

CORTINA, Adela**. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia.** Tradução de Daniel Fabre. São Paulo: Contracorrente, 2020.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais.** Tradução de Luiz Repa. Apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: Editora 34, 2003.

RUI, Taniele. A população em situação de rua chega ao Supremo Tribunal Federal: o caminho por direitos e reconhecimento a partir de uma audiência pública — a ADPF 976. **Saúde e Sociedade,** São Paulo, v. 34, n. 1, e240706, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-12902025240706pt. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Sn9sXN4y4DZWzgL7Wqq6XFx/?format=html&lang=pt. Acesso em: 9 out. 2026.

---

[1] Doutora em História e em Geografia, Advogada, Professora Associada da UFSM. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[2] Mestra em Desenvolvimento e Sociedade, Advogada. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[3] Doutora em Antropologia e em Ciências Sociais. Professora da UFFS. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail